

# Karlsruhe und das Beamtenstreikverbot – Dialogangebot mit Dolch im Gewande?

---

**VB** [verfassungsblog.de/karlsruhe-und-das-beamtenstreikverbot-dialogangebot-mit-dolch-im-gewande/](https://verfassungsblog.de/karlsruhe-und-das-beamtenstreikverbot-dialogangebot-mit-dolch-im-gewande/)

Marten Breuer Do 14 Jun 2018

Do 14 Jun 2018



Im Grunde hatte das Bundesverfassungsgericht drei Optionen, um das deutsche Streikverbot für Beamte vor dem konventionsrechtlichen Zugriff abzusichern (siehe hierzu bereits meinen Ito-Podcast im Vorfeld des Urteils [hier](#)): Die erste bestand darin zu argumentieren, dass das Beamtenstreikverbot à la Grundgesetz überhaupt nicht gegen die Vorgaben der EMRK verstößt. Die zweite (für das Verhältnis von Karlsruhe und Straßburg problematischste) bestand darin, sich – allen Beschwörungen einer

konventionsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes zum Trotz – auf den innerstaatlichen Vorrang der Verfassung gegenüber der EMRK zu berufen. Und die dritte Option lautete, dass den Bestimmungen der EMRK aufgrund der Komplexität der gesetzlichen Regelungen ausnahmsweise keine unmittelbare Anwendbarkeit zukäme.

Für die dritte Alternative hatte sich der Sache nach das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2014 entschieden. Gänzlich ungewöhnlich sind derartige Entscheidungen im europäischen Maßstab nicht, es gibt durchaus Fälle aus Belgien und den Niederlanden, wo Gerichte ähnlich im Sinne fehlender unmittelbarer Anwendbarkeit entschieden haben. Für die genannten Rechtsordnungen erklärt sich das vor allem daraus, dass sie einem monistischen Grundverständnis mit einem Vorrang zugunsten des Völkerrechts folgen, sodass das Argument des innerstaatlichen Vorrangs der Verfassung dem Grunde nach ausscheidet. Die unmittelbare Anwendbarkeit nimmt dann eine Art Ersatzfunktion ein. Das Bundesverwaltungsgericht jedenfalls hatte sich dahingehend festgelegt, dass das beamtenrechtliche Streikverbot mit den bisherigen, in der EGMR-Rechtsprechung entwickelten Maßstäben nicht zu vereinbaren sei. Aufgrund der Komplexität der Gemengelage sei aber letztlich der Gesetzgeber aufgerufen, die Vereinbarkeit mit den Konventionsvorgaben herzustellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun in seinem Urteil vom 12. Juni 2018 anders entschieden, nämlich zugunsten der ersten Option. Dazu die folgenden Überlegungen:

(1) Bemerkenswert ist an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus meiner Sicht, wie intensiv sich das Karlsruher Gericht mit der Rechtsprechung seines Straßburger Gegenübers auseinandersetzt. Das Bundesverfassungsgericht belässt es nicht bei einer Wiedergabe der bislang in der Diskussion dominierenden Urteile Demir und Baykara sowie Enerji Yapı-Yol Sen, sondern geht auf eine Reihe weiterer EGMR-Urteile (allesamt gegen die Türkei) ein. Dem informierten Leser mag dabei nicht entgehen, dass das Bundesverfassungsgericht terminologisch sehr genau jeweils von Urteilen der „Kammer der 2. Sektion“ spricht. Das kann als ein versteckter Hinweis in Richtung Straßburg gedeutet werden, dass sich die für Deutschland zuständige 5. Sektion (bzw. die Große Kammer) an die genannte Kammerrechtsprechung nicht gebunden fühlen muss. Allein im Fall Demir und Baykara hatte die Große Kammer entschieden, hier macht Karlsruhe nun das – zustimmende! – Sondervotum um den Richter und früheren EGMR-Präsidenten Spielmann zugunsten der eigenen Sichtweise stark.

(2) Die intensive Auseinandersetzung mit der Straßburger Rechtsprechung ist strategisch sinnvoll. Nach einem im Vordringen befindlichen Ansatz in Straßburg ist die dem Konventionsstaat zu gewährende *margin of appreciation* umso weiter, je ausführlicher sich die innerstaatlichen Organe mit den Vorgaben der Konventionsrechtsprechung auseinandergesetzt haben. Die Rede ist hier von „procedural“ oder „process-based review“. Einer der einflussreichen Straßburger Richter, der Isländer Robert Spano, formuliert das so (Quelle hier):

„If done faithfully at the national level, the Strasbourg judges may feel justified, as a departing point of principle, in the result as being within the realm of reasonable outcomes, adopted by the national decision-maker more directly attuned and sensitive to the necessities of the domestic and democratic legal order.“

Durch die intensive Rezeption der Straßburger Rechtsprechung machen die Karlsruher Richter deutlich, dass sie die Vorgaben des EGMR ernst nehmen. Für Straßburg wird es hierdurch (tendenziell) schwieriger, das Endergebnis als nicht konventionskonform zu korrigieren.

(3) Für die Herangehensweise des Bundesverfassungsgerichts sprechen meines Erachtens aber nicht nur prozessuale, sondern auch inhaltliche Gründe. Das Konventionssystem mit seinem Erfordernis der Rechtswegerschöpfung ist derzeit (noch) so angelegt, dass die staatlichen Gerichte die Konvention gewissermaßen auf eigenes Risiko auslegen. Das Straßburger System sieht lediglich eine Kontrolle *ex post* vor, eine *ex ante*-Überprüfung wie beim Vorabentscheidungsverfahren zum EuGH existiert derzeit (noch) nicht, und die Änderungen, die das Protokoll Nr. 16 mit dem sog. Vorabgutachtenverfahren hier vorsieht, werden für die Bundesrepublik Deutschland voraussichtlich mangels Ratifikation bis auf Weiteres nicht relevant werden. Das Bundesverfassungsgericht stand insoweit vor der schwierigen Aufgabe zu beurteilen, ob die vom EGMR in türkischen Fällen getroffenen Aussagen gleichsam 1:1 auf deutsche Verhältnisse übertragen werden können.

Die Antwort, die Karlsruhe hierauf gibt, lautet: „Kontextualisierung“. Ich halte das für richtig. Das Bundesverfassungsgericht arbeitet in seinem Urteil zu Recht heraus, dass es im vorliegenden Fall nicht um eine Frage der Befolgungspflicht aus Art. 46 EMRK ging. Da die Bundesrepublik nicht Verfahrenspartei war, stand hier eine unmittelbare Missachtung eines Straßburger Urteils ohnehin nicht im Raum. Vielmehr ging es um eine wesentlich „weichere“ Urteilswirkung – die sog. Orientierungswirkung, welche die EGMR-Rechtsprechung entfaltet (im Straßburger Jargon auch als „*res interpretata*“ bezeichnet). Aufgrund der Erfahrungen, die ich vor etlichen Jahren bei der Erstellung von EGMR-Rechtsprechungsberichten in nicht-deutschen Fällen für das damalige Bundesministerium der Justiz gesammelt habe, kann ich bestätigen, dass es mitunter sehr schwierig ist, ein gegen einen anderen Konventionsstaat ergangenes EGMR-Urteil auf deutsche Verhältnisse „umzudenken“. Das rechtliche Umfeld mag ein anderes sein, ebenso die historischen und gesellschaftlichen Randumstände: All das macht es oftmals schwierig, eine klare Prognose über die konventionsrechtliche Beurteilung abzugeben. Hätte nun das Bundesverfassungsgericht die Position des Leipziger Bundesverwaltungsgerichts übernommen und einen Konventionsverstoß (ohne klare Maßgaben aus Straßburg!) bejaht, wäre es möglicherweise zu einer „Übererfüllung“ der EMRK gekommen: Hätten nämlich die Beschwerdeführer in Karlsruhe infolge EMRK-freundlicher Auslegung des Grundgesetzes obsiegt, wäre ein Verfahren in Straßburg nie zustande gekommen, hätte der EGMR also nie Gelegenheit erhalten, sich zur Frage der Konventionskonformität der deutschen Rechtslage zu äußern.

(4) Dass dies nun anders ist, halte ich für richtig und sinnvoll. Das Bundesverfassungsgericht hat dem EGMR eine gründlich aufbereitete Analyse der deutschen Rechtslage präsentiert. Dass die Straßburger Richter das akzeptieren werden, ist damit nicht ohne Weiteres ausgemacht, aber immerhin ist damit die Chance zu einem „Dialog der Richter“ (ein weiteres *buzzword* aus Straßburg) gegeben. So ganz ohne Dolch im Gewande mochten die Karlsruher Richter ihren Straßburger Kollegen freilich nicht gegenüberreten. Sie haben den Dolch allerdings besser kaschiert als noch seinerzeit in

der Görgülü-Entscheidung mit ihrem martialischen Verweis auf die „in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität“. In der jetzigen Entscheidung findet sich lediglich in einem Klammerzusatz der Hinweis auf die „absolute Grenze des Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes gemäß Art. 79 Abs. 3 GG“, verbunden mit einem Verweis auf die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dieser fand sich zwar schon in der zweiten Karlsruher Entscheidung zur Sicherungsverwahrung, war bislang aber ohne praktische Konsequenzen geblieben. Nun deutet das Bundesverfassungsgericht an, dass es dazu neigt, das Streikverbot für Beamte dem änderungsfesten Kern des Grundgesetzes zuzurechnen (Rn. 172 – in diesem Punkt lag ich mit meiner Prognose im Ito-Podcast übrigens daneben). Das darf als eine Warnung in Richtung Straßburg interpretiert werden, sich ein Verdikt über die deutsche Rechtslage gut zu überlegen.

Insgesamt halte ich die Karlsruher Entscheidung für überwiegend gelungen. Indem sie die konventionsrechtlichen Wertungen aktiv aufnimmt, vermeidet sie den teilweise aus der Görgülü-Entscheidung herausgelesenen konfrontativen Unterton. Das ist ein über die Grenzen Deutschlands hinaus wichtiges Signal, weil andere Verfassungsgerichte wie etwa das Russische nur allzu gern Anleihen bei der Görgülü-Dogmatik genommen haben. Diese Gefahr ist zumindest einstweilen gebannt – ob es überhaupt jemals zur Machtprobe zwischen Karlsruhe und Straßburg in Sachen Beamtenstreik kommen wird, kann erst in etlichen Jahren beurteilt werden, nachdem der EGMR Gelegenheit zur Stellungnahme hatte.

---

#### LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Breuer, Marten: *Karlsruhe und das Beamtenstreikverbot – Dialogangebot mit Dolch im Gewande?*, *VerfBlog*, 2018/6/14, <https://verfassungsblog.de/karlsruhe-und-das-beamtenstreikverbot-dialogangebot-mit-dolch-im-gewande/>.